

中山間地域等直接支払制度と集落機能
Impact of Measures for Direct Payments in Hilly and Mountainous Areas
on Activating Community Functions

北村 浩二
Koji Kitamura

1. 中山間地域等直接支払制度の概要

中山間地域等は、中山間地域等における農業生産活動が継続されるよう、農業の生産条件の不利を補正することによって、特に耕作放棄を未然に防止し多面的機能の確保を図るという観点から 2000 年度より開始され、2010 年度から 2014 年度にかけて第 3 期対策が実施されている。

本制度では、生産条件が不利な地域である中山間地域等において、農用地における耕作、適切な農用地の維持・管理及び水路、農道等の維持・管理といった、農業生産活動等を自律的かつ継続的に実施することが可能となるよう、交付金を交付することとなっている。

そのため、対象農用地において農業者等の間で、5 年間以上継続して行われる農業生産活動等として取り組むべき事項等について規定した集落協定を締結することを交付の前提としている。

このことから本制度は、個別の農業生産を補完する存在としての集落を強く意識する集落重点主義に基づいており、中山間地域等における農業の継続に果たす集落の地域資源共同管理の役割や、集落営農の重要性を改めて農政が認識したことを意味していると指摘されている。

一方、中山間地域においては、1980 年代頃から人口減少となる集落が続出し、地域社会の継続だけではなく農村社会維持のためにも、集落の役割が注目されてきている。

2. 農業集落と集落機能

農業集落の定義については、2010 年世界農林業センサス報告書では、以下のように記されている。「市区町村の区域の一部において、農業上形成されている地域社会のことである。農業集落は、もともと自然発生的な地域社会であって、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位である。具体的には、農道・用水施設の維持・管理、共有林野、農業用の各種建物や農機具等の利用、労働力（ゆい、手伝い）や農産物の共同出荷等の農業経営面だけではなく、冠婚葬祭その他生活面にまで密接に結びついた生産及び生活の共同体であり、さらに自治及び行政の単位として機能してきたものである。」

一方、本制度における集落は、集落協定が締結されている範囲をいい、一団の農用地において協定参加者の合意の下に農業生産活動等を協力して行う集団のことであるが、基本的には、上記センサスにおける定義とほぼ同義であると扱っても大きな問題はないと考え

東海農政局 Tokai Regional Agricultural Administrative Office。中山間地域等直接支払制度、農業集落、集落機能、中間年評価、壮年人口。

られる。

また、集落機能の定義については、2010年世界農林業センサスでは、農村集落調査が廃止されたため、その記述はないが、2005年農林業センサス報告書では、以下のように記されている。「農業集落において、農業生産の継続に不可欠な地域資源（農地、農業用排水路、ため池、農道等）の利用・維持・管理など何らかの合意形成のもとで、農業生産に係る活動を行っていることをいう。」

しかし農業集落は、その上述の定義からもわかるように、農業生産活動だけではなく、生活に関連した活動も行っている。そのため、その集落機能についても、冠婚葬祭などの生活に密着した活動をも行っていることを含むものとして、より広義に捉えた方が良いと考えられる。

3. 東海地方における集落アンケートに基づく考察

本制度第3期対策の中間年に当たる2012年度に中間年評価として、東海地方において本制度を実施している全集落協定1,451協定に対して、本制度の各種効果などについてのアンケート調査を行った。

第3期対策協定の締結理由について、30歳から64歳までの壮年人口が5人以下の集落と全集落の間で、複数回答の中で、協定締結理由として「集落機能の復活や増加により集落のまとまりが良くなるから」を回答した集落の割合に、105%ポイントと最も大きな差がある。

ある壮年人口を持つ集落と、話し合い回数が増加したと回答した集落の割合については、壮年人口5人以下の集落では、第3期対策実施後に話し合いが増加した集落の割合が最も小さく69.3%である。一方、壮年人口25人以上では同割合が約90%近くに達しており、話し合い回数の増加が大きいことがわかる。なお、この場合の話し合いの議題は、農業活動に限定されておらず、生活関連などすべての議題が含まれる。

次に、ある壮年人口を持つ集落と、農業活動に関する話し合いが活発化したと回答した集落の割合の関係については、壮年人口5人以下の集落では、農業活動に関する話し合いが活発化したと回答した集落の割合は54.4%であり、壮年人口6～9人の集落より6.6%小さい。また、壮年人口6人以上の集落全体では同割合は62.9%である。すなわち、壮年人口5人以下の集落では、農業活動に関する話し合いが活発化したと回答した集落の割合は、壮年人口6人以上の集落より8.5%ポイント小さい。

最後に、ある壮年人口を持つ集落と、集落活性化効果があったと回答した集落の割合については、壮年人口5人以下の集落では、第3期対策に集落活性化効果があったと回答した集落の割合が89.7%と最も小さい。これは、壮年人口5人以下の集落では、本制度を実施しても集落を活性化する効果が、壮年人口6人以上の集落よりも小さいことを示していると考えられる。

これらのことから、壮年人口5人以下の集落においては、壮年人口6人以上の集落と比べて、本制度の集落機能活性化に与える効果には、ある程度の限度があると推察される。しかしながら、壮年人口5人以下の集落においても本制度の実施は、ある一定の割合で、集落機能を活性化させる効果を有すると考えられる。これは、壮年人口5人以下の集落について、6人以上との相対的な比較ではなく、そのアンケート回答結果を絶対値で評価することから言える。